

A IMPORTÂNCIA DOS ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL (*)

EDIS MILARE

Procurador de Justiça — SP

SUMÁRIO: I — Introdução; II — O Estudo de Impacto Ambiental: 1. Conceito e Considerações Gerais; 2. Legislação Pertinente; 3. Publicidade dos EIA/RIMA; III — Responsabilidade do Profissional nas Atividades Modificadoras do Meio Ambiente; IV — Perspectivas Constitucionais; V — Conclusões.

I — INTRODUÇÃO

“E produziu a terra erva verde, que dava semente segundo a sua espécie; e produziu árvores frutíferas que continham a sua semente em si mesmas. E viu Deus que isto era bom” (Gênesis, 1.12).

A tarefa da Criação vem sendo, diuturnamente, destruída pelo homem que, para satisfação de suas múltiplas necessidades, que são ilimitadas, disputa os bens da natureza, por definição limitados. A terra nem sempre produz mais a erva verde, ou frutos: os desertos se multiplicam, a paisagem natural está cada vez mais ameaçada pelas usinas nucleares, pelo lixo atômico, pelos dejetos orgânicos, pelas “chuvas ácidas”, pelas indústrias e pelo lixo químico. Por conta disso, em todo o mundo o lençol freático se contamina, a água escasseia, a área florestal diminui, o clima sofre profundas alterações, o ar se torna irrespirável, o patrimônio genético se degrada, abreviando os anos que o homem tem para viver sobre o planeta. É a vida que está em jogo!

De uns tempos para cá a questão, felizmente, vem preocupando setores cada vez mais representativos da sociedade, que passaram a compreender que a natureza depredada e morta não serve ao homem, e que a utilização dos recursos naturais, inteligentemente realizada, deve subordinar-se aos princípios maiores de uma vida humana digna, em que o interesse econômico cego não prevaleça sobre as exigências da vida em comunhão.

Vê-se, assim, no **ecodesenvolvimento** a nova filosofia a ser seguida, e cuja característica consiste na possível conciliação entre o desenvolvimento, a preservação ecológica e a melhoria da qualidade de vida do homem. É falso o dilema “ou desenvolvimento ou meio ambiente”, na medida em que, sendo uma fonte de

recursos para o outro, devem harmonizar-se e complementar-se. Compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente às exigências de ambos e observando-se as suas inter-relações particulares a cada contexto sócio-cultural, político, econômico e ecológico, dentro de uma dimensão tempo/espço. Em outras palavras, isto significa dizer que a política ambiental não deve se constituir em obstáculo ao desenvolvimento, mas sim em um de seus instrumentos, ao proporcionar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material.

Com efeito, está superada a noção romântica de que a natureza é um intocável santuário. O Brasil é um país grande que precisa gerar riquezas para enfrentar os desafios da mudança social, cujo símbolo mais evidente é a taxa de crescimento da população: 2,4% ao ano na década, com um contingente de 40 milhões de pessoas vivendo em condições humilhantes (1).

Urge melhorar a vida desses brasileiros, que vegetam entre a pobreza e a miséria absoluta, incorporando-os ao mercado de trabalho e permitindo-lhes condições mínimas e dignas de sobrevivência. Para tanto, é preciso crescer sim, mas com base num plano de enfoque integrado, com vistas a assegurar a compatibilidade do desenvolvimento econômico-social com a proteção e a melhoria da qualidade do meio ambiente, a fim de que o progresso se processe em função do homem e não às custas do homem.

Espera-se que essa nova mentalidade resulte numa política clara e abrangente, que envolva a atuação conjunta de Governo e comunidade e que trate de coibir as agressões inconseqüentes e continuadas ao meio ambiente, o que só pode ser conseguido através de adequada educação ambiental, nas escolas e fora delas, bem como por meio da criação de instrumentos legais apropriados, dado que, no embate dos interesses, dentro da área reservada para o jogo dos direitos privados, só o Poder Público é capaz de conter, com leis coercitivas e imposições oficiais, a prepotência dos poderosos, pois “onde há fortes e fracos, a liberdade escraviza, a lei é que liberta” (2).

II — O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)

1 — CONCEITO E CONSIDERAÇÕES GERAIS

Sabido que todo e qualquer projeto desenvolvimentista interfere com o meio ambiente, e certo que o crescimento é um

(*) Palestra proferida no “II Simpósio Estadual de Direito Ambiental”, em 12-11-1987, Curitiba, Paraná.

(1) “Jornal da Tarde”, São Paulo, 21-01-87, pág. 4.

(2) GOFREDO TELLES JÚNIOR, A Constituição, a Assembléia Constituinte e o Congresso Nacional, São Paulo, Saraiva, 1986, pág. 19.

imperativo, insta discutir-se os instrumentos e mecanismos que os conciliem, minimizando ao máximo os impactos ecológicos negativos.

Dentre esses instrumentos merece especial atenção o **estudo de impacto ambiental (EIA)**, a ser elaborado antes da implantação de qualquer obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

O EIA nada mais é do que "um estudo das possíveis modificações nas diversas características sócio-econômicas e biofísicas do meio ambiente que podem resultar de um projeto proposto" (3). Trata-se de "procedimento administrativo de prevenção e de monitoramento dos danos ambientais" (4), que procura reverter arraigado e peculiar hábito de nosso povo de apenas correr atrás dos fatos, não se antecipando a eles — a tranca só é colocada na porta depois de arrombada!

Com efeito, no Brasil, amiúde, constróem-se obras gigantescas (grandes barragens hidrelétricas, auto-estradas, aeroportos, pólos petroquímicos, cloroquímicos, siderúrgicos etc.), independentemente de acurado estudo de seus impactos locais e regionais, com o que se perdem ou se comprometem, muitas vezes, importantes ecossistemas e enormes bancos genéticos da Natureza.

A usina hidrelétrica de Balbina, por exemplo, no rio Uatumã, a 150 quilômetros ao norte de Manaus, teve suas comportas fechadas no dia 1.º de outubro de 1987 com o objetivo de formar um reservatório de 1.580 quilômetros quadrados, o décimo quinto maior lago artificial do mundo, inundando florestas que representam 15% do território da Holanda, para geração de apenas 225 megawatts de energia, correspondente a 60% das necessidades de Manaus (5). Como aduz o Prof. Samuel Murgel Branco, "não é necessário alertar-se para o fato de que a represa de Balbina será muito rasa (7 m de profundidade média), e que por isso a superfície necessária será muito grande; de que Tucuruí, inundando área um pouco menor, produzirá 16 vezes mais energia; ou de que Itaipu, com área de inundação inferior à de Tucuruí produzirá 90 vezes mais energia que Balbina. Tudo isso só servirá para demonstrar cabalmente que Balbina constitui um grosseiro erro técnico e um clamoroso desastre ecológico" (6).

(3) R. K. JAIN, *Environmental Impact Analysis*, New York, Van Nostrand Reinhold Company, 1977, pág. 3, apud ANTONIO HERMAN V. BENJAMIN, *Estudo de Impacto Ambiental e Ministério Público*, VII Congresso Nacional do Ministério Público.

(4) PAULO AFFONSO LEME MACHADO, *Regulamentação do Estudo de Impacto Ambiental*, Porto Alegre, Mercado Aberto, 1986, pág. 69.

(5) Jornal "O Estado de S. Paulo", 7-10-87, pág. 12; 9-10-87, pág. 28; 18-10-87, pág. 25.

(6) SAMUEL MURGEL BRANCO, *Balbina, Demanda Energética e a Ecologia Amazônica*, in "O Estado de S. Paulo", 16-01-87, pág. 26.

Tivessem sido elaborados sérios estudos de impacto ambiental, boa parte desses recursos poderiam ser aproveitados. Demais disso, um amplo e transparente debate sobre o projeto teria permitido a realização de estudos tendentes a encontrar outras alternativas tecnológicas para ele, sem excluir a opção pela sua não realização, em face dos altos custos sociais e ecológicos dele decorrentes.

Ainda, à guisa de exemplo, vale lembrar recente caso, em que o Ministério Público de São Paulo obteve liminar junto ao Juízo da 1.ª Vara da Fazenda Municipal, em ação civil pública promovida em face da Municipalidade de São Paulo, obstando celebração de contratos e o início de obras para instalação de quatro usinas incineradoras e de compostagem de lixo urbano, nos bairros de Sapopemba e Santo Amaro. O argumento central residia exatamente na ausência de prévio estudo de impacto ambiental para o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, dado que a queima daqueles resíduos poderia produzir complexos de compostos orgânicos clorados, genericamente denominados policloro-dibenzo-dioxinas (PCDD) e policloro-dibenzo-furanos (PCDF), dentre os quais se contam algumas das substâncias mais tóxicas conhecidas pelo homem.

Mais recentemente, também, a atenção do Ministério Público paulista se voltou para inusitado plano, aprovado por lei de iniciativa do Prefeito da Capital, propondo a construção de garagens subterrâneas em dez praças públicas, algumas tombadas pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico do Estado. Ora, a construção de tais garagens, numa cidade como São Paulo, em que as praças constituem o único reduto tranqüilo, especialmente para crianças e idosos, não pode ser levada a cabo sem um prévio estudo que identifique e avalie todos os impactos ambientais, pena da questão desaguar no Poder Judiciário para palavra final.

Devem, portanto, comunidade e Ministério Público, estar atentos para o problema, e exigir, sempre que possível, a realização do estudo de impacto ambiental, que se constitui, sem dúvida alguma, em ágil e eficiente instrumento na prevenção de danos.

2 — LEGISLAÇÃO PERTINENTE

Inspirado no direito americano (National Environmental Policy Act — NEPA — de 1969), cuidou o legislador brasileiro da matéria, pela primeira vez, e de forma tímida, na Lei n. 6.803, de 2 de julho de 1980, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição.

De acordo com esse diploma legal, o EIA só é exigível na aprovação de zonas de uso estritamente industrial destinadas à

localização de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos, bem como a instalações nucleares (cf. artigo 10, §§ 2.º e 3.º).

Como assinala o emérito Promotor de Justiça Antônio Herman V. Benjamin, "o EIA no sistema da Lei n. 6.803, de 1980, espremido pelas limitações impostas, tanto pela taxatividade de suas hipóteses de ocorrência, como pela aplicabilidade setorializada do diploma (para projetos industriais), tem estreita utilidade no processo diário de destruição da natureza" (7).

A seguir, a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que traça a Política Nacional do Meio Ambiente, considerou o EIA como um dos instrumentos dessa política (artigo 9.º, III), sem as limitações da lei anterior, na medida em que passa a ser exigível tanto nos projetos públicos quanto particulares, industriais ou não industriais, urbanos ou rurais, em áreas críticas ou não, o que é altamente salutar.

O Decreto federal n. 88.351, de 1.º de junho de 1983, de seu turno, ao regulamentar a Lei n. 6.938, de 1981, dispôs, em seu artigo 18, *caput*, que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças exigíveis, outorgando, outrossim, ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) competência para fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento de atividades (cf. artigo 18, § 1.º), com poderes, para tal fim, de baixar as resoluções que entender necessárias (artigo 48).

Nesse sentido, o CONAMA, através da Resolução n. 001, de 23 de janeiro de 1986, estabeleceu as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da avaliação do impacto ambiental.

Impacto ambiental, segundo a definição dada pelo artigo 1.º da referida Resolução, é "qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; a qualidade dos recursos ambientais".

Dentre outras, dependem de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA) o

(7) ANTONIO HERMAN V. BENJAMIN, loc. cit., pág. 275.

licenciamento das seguintes atividades: estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento; ferrovias; portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; aeroportos; oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários; linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230 Kv; obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos; extração de minério; aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos; usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 MW; complexo e unidades industriais e agroindustriais; qualquer atividade que utilize carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia; projetos agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha. ou áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental.

Esse rol de atividades, constante do artigo 2.º da Resolução 001/86 e complementado pela Resolução 011/86, é meramente exemplificativo, de sorte que outros casos podem exigir o estudo, desde que suscetíveis de provocar impactos significativos no meio ambiente.

Nos termos da Resolução disciplinadora, o estudo de impacto ambiental deve obedecer às seguintes diretrizes: a) contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de sua não execução; b) identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade; c) definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza; d) considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade (cf. artigo 5.º).

Tal estudo será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto, aprovada, previamente, pelo órgão licenciador, e se constitui na bússola a guiar o rumo norte da confiabilidade da solução tanto para o administrador como para o público. Todas as despesas e custas referentes ao estudo correrão por conta do proponente do projeto (artigos 7.º e 8.º).

Ultimado o estudo, e elaborado o relatório de impacto ambiental (RIMA), deve ser submetido à aprovação do órgão estadual competente (no Estado de São Paulo, tal responsabilidade é da Secretaria do Meio Ambiente ou do CONSEMA — Conselho Estadual do Meio Ambiente, em caso de divergências nas áreas técnicas da Secretaria ou quando houver deliberação

desse colegiado no sentido de avocar a si o exame da matéria) ou da SEMA — Secretaria Especial do Meio Ambiente, quando se tratar de atividade que, por lei, seja de competência federal (artigo 3.º).

A aprovação do EIA é pressuposto indeclinável para o licenciamento da atividade. Das decisões dos órgãos estaduais denegatórias de licenciamento cabe recurso administrativo para o Governador do Estado; nos casos de competência da SEMA o recurso é para o Ministro de Estado da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente; se se tratar de licenciamento de estabelecimento destinado a produzir materiais nucleares, ou a utilizar a energia nuclear, o ato é da competência da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e o recurso deve ser endereçado para o Ministro de Estado das Minas e Energia.

Anote-se, por último, que o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) acaba de baixar a Resolução n. 006, de 16 de setembro de 1987, publicada em 28 de outubro de 1987, e através da qual fixa regras gerais para o licenciamento ambiental de obras de grande porte, especialmente aquelas nas quais a União tenha interesse relevante como a geração de energia elétrica.

3 — PUBLICIDADE DOS EIA/RIMA

O EIA não pode se transformar em mero ato formal apto a encobrir um licenciamento irregular. Seu objetivo maior é influir no mérito da decisão administrativa de concessão da licença. Se esta já foi expedida ou mesmo se a decisão já está tomada, o EIA não tem qualquer valor, já que não passa de um "EIA faz de conta" (8) ou ao "gosto do freguês", suscetível de ser invalidado pelo Poder Judiciário.

Daí a importância da regra que manda seja ele acessível ao público (artigo 11 da Resolução 001/86), através da ampla veiculação dos relatórios de impacto (RIMA's). Conquanto não expresse, é recomendável que essa acessibilidade não se circunscreva apenas aos RIMA's, mas a todas as etapas de elaboração do estudo.

Assim, "não basta apenas exigir ou prever a elaboração do EIA. Há que se contar com um controle efetivo do mesmo, que possibilite a ingerência da sociedade na sua preparação, quer através de corpos intermediários próprios (entidades privadas preservacionistas), quer mediante atuação de órgão independente, como o Ministério Público" (9).

(8) ANTONIO HERMAN V. BENJAMIN, loc. cit., págs. 275 e 279.

(9) ANTONIO HERMAN V. BENJAMIN, loc. cit., pág. 273.

III — RESPONSABILIDADE DO PROFISSIONAL NAS ATIVIDADES MODIFICADORAS DO MEIO AMBIENTE

Os atentados ao meio ambiente podem ter repercussão tanto na esfera civil como na criminal, hipótese em que haverá dupla reação da ordem jurídica: a imposição da pena ao criminoso e a reparação do dano causado à vítima. Neste sentido a regra do artigo 1.525 do Código Civil, que estabelece o princípio da independência da responsabilidade civil relativamente à criminal.

A regra geral vigorante em nosso ordenamento jurídico é a de que o dever ressarcitório pela prática de atos ilícitos decorre da culpa, ou seja, da reprovabilidade ou censurabilidade da conduta do agente. O comportamento do agente será reprovado ou censurado, quando, ante circunstâncias concretas do caso, se entende que ele poderia ou deveria ter agido de modo diferente. Portanto, o ato ilícito se qualifica pela culpa. Não havendo culpa, não haverá, em regra, qualquer responsabilidade (10).

A ressalva aqui constante tem pertinência, por isso que, nos casos de dano ao meio ambiente, excepcionalmente, é admitida a responsabilidade objetiva (artigo 14, § 1.º, da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981). Ela independe da existência de culpa e se baseia na idéia de que a pessoa que cria o risco deve reparar os danos advindos de seu empreendimento.

Nesse caso, para que se possa pleitear a reparação do dano, basta que o autor demonstre o nexo causal entre a conduta do réu e a lesão ao meio ambiente a ser protegido. Três, portanto, os pressupostos para que a responsabilidade emergja: a) ação ou omissão do réu; b) evento danoso; c) relação de causalidade.

A responsabilidade objetiva funda-se num princípio de equidade, existente desde o Direito Romano: aquele que lucra com uma atividade deve responder pelo risco ou pelas desvantagens dela resultantes (*ubi emolumentum, ibi onus; ubi commodum, ibi incommodum*). Assume o agente, destarte, todos os riscos de sua atividade, pondo-se fim, em tese, à prática da socialização do prejuízo e privatização do lucro.

Como anota Nelson Nery Júnior, essa postura do legislador, considerando objetiva a responsabilidade por danos ao meio ambiente, atende satisfatoriamente às aspirações da coletividade, porquanto não raras vezes o poluidor se defendia alegando ser lícita a sua conduta, porque estava dentro dos padrões de emissão traçados pela autoridade administrativa e, ainda, tinha autorização para exercer aquela atividade. Muito embora isso não fosse causa

(10) MARIA HELENA DINIZ, Curso de Direito Civil Brasileiro (Responsabilidade Civil), São Paulo, Saraiva, 1984, pág. 36.

excludente de sua responsabilidade, já colocava dúvida na consciência do julgador, o que muitas vezes poderia redundar em ausência de indenização por parte do poluidor (11).

Com efeito, além da prescindibilidade da culpa, uma segunda consequência da adoção da responsabilidade objetiva consiste na irrelevância da licitude da atividade.

A respeito, sustenta Hely Lopes Meirelles que se o fato argüido de lesivo ao meio ambiente foi praticado com licença, permissão ou autorização da autoridade competente, deverá o autor da ação provar a ilegalidade de sua expedição, uma vez que todo ato administrativo traz a presunção de legitimidade, só invalidável por prova em contrário (12).

Data venia, assim não pensamos, posto que na ação civil pública ambiental não se discute, necessariamente, a legalidade do ato. É a potencialidade de dano que o ato possa trazer aos bens e valores naturais e culturais que servirá de fundamento da sentença. Esse o sentir, também, de Nelson Nery Júnior, quando alude à irrelevância da licitude da atividade: "ainda que haja autorização da autoridade competente, ainda que a emissão esteja dentro dos padrões estabelecidos pelas normas de segurança, ainda que a indústria tenha tomado todos os cuidados para evitar o dano, se ele ocorreu em virtude da atividade do poluidor há o nexos causal que faz nascer o dever de indenizar" (13). Se, a despeito de todas as cautelas para poupar incômodos aos vizinhos, aduz Antonio Chaves, "são inevitáveis as importunações da emissão de odores, fumaças, ruídos etc., já não se compreende, hoje em dia, por que é que deva a coletividade sofrê-los, continuando o agente poluidor a gozar da mais completa irresponsabilidade" (14).

A propósito, lembra Sérgio Ferraz da célebre demanda envolvendo a Air France, no caso do Aeroporto de Nice. Na construção do aeroporto de Nice, os moradores das imediações acionaram a Air France e a Municipalidade de Nice (porque teria permitido a construção do aeroporto naquela região). A defesa da Air France assentava-se na evocação da licitude de comportamento, aduzindo que havia adotado, na operação das suas aeronaves, todas as precauções possíveis para causar o mínimo de prejuízos acústicos. E, mais ainda, que a atividade de atuação de uma empresa aérea

(11) NELSON NERY JÚNIOR, Responsabilidade Civil por Dano Ecológico e a Ação Civil Pública, in Revista Justitia, São Paulo, 1984, vol. 126, pág. 171.

(12) HELY LOPES MEIRELLES, Proteção Ambiental e Ação Civil Pública, "in" Revista dos Tribunais, São Paulo, 1986, 611/11.

(13) NELSON NERY JÚNIOR, Responsabilidade Civil..., cit., pág. 175.

(14) ANTONIO CHAVES, Poluição e Responsabilidade no Direito Brasileiro, "in" Revista dos Tribunais, São Paulo, 1980, 534/12.

é perfeitamente legítima, desde que conforme aos mandamentos que regem o transporte aéreo em cada país. Não obstante todas essas alegações, o Conselho de Estado não teve dúvida em considerar procedentes os reclamos e determinar a reparação dos danos, repelindo, assim, a tese da licitude da atividade como excludente de responsabilidade (15).

A terceira consequência da adoção do sistema de responsabilidade objetiva é a da irrelevância do caso fortuito ou da força maior como causas excludentes da responsabilidade. A força maior se prende a fato da natureza, superior às forças humanas (ex. rompimento de barragem em razão de precipitação pluviométrica anormal), enquanto o caso fortuito diz respeito a obra do acaso (ex. quebra de peça de uma turbina ou explosão de um reator). É que, como se disse, pela teoria do risco integral a indenização é devida independentemente da análise da subjetividade do agente e, sobretudo, pelo só fato de existir a atividade da qual adveio o prejuízo.

Ora, verificado o acidente ecológico, seja por falha humana ou técnica, seja por obra do acaso ou por força da natureza, deve o empreendedor responder pelos danos causados, podendo, quando possível, voltar-se contra o causador, pelo direito de regresso.

Parte passiva da ação ambiental será o responsável pelo dano ou pela ameaça de dano, seja pessoa física, seja pessoa jurídica, inclusive a administração pública. Entendemos que o Poder Público poderá sempre figurar no pólo passivo de qualquer demanda dirigida à reparação do meio ambiente: se ele não for responsável por ter ocasionado diretamente o dano, por intermédio de um de seus agentes, o será ao menos solidariamente, por omissão de um dever que é só seu de fiscalizar e impedir que tais danos aconteçam. Ao Estado restará, no entanto, voltar-se regressivamente, neste último caso, contra o direito causador do dano (16).

A responsabilidade solidária do Poder Público é preconizada também por Paulo Affonso Leme Machado, em sua pioneira obra "Direito Ambiental Brasileiro" (17), e Walter Paulo Sabella, em excelente artigo sobre a omissão administrativa como causa de conflituosidade social, quando afirma que a eclosão ou exacerbação dos confrontos de interesses plurissubjetivos por força de

(15) SÉRGIO FERRAZ, Responsabilidade Civil por Dano Ecológico, "in" Revista de Direito Público, São Paulo, 1979, 49-50/40.

(16) ANTONIO AUGUSTO MELLO DE CAMARGO FERRAZ, ÉDIS MILARÉ e NELSON NERY JÚNIOR, A Ação Civil Pública e a Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos, São Paulo, Saraiva, 1984, pág. 76.

(17) PAULO AFFONSO LEME MACHADO, Direito Ambiental Brasileiro, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1982, pág. 93.

omissão do Estado pode engendrar o dever de reparação dos prejuízos decorrentes (18).

Conforme assinalamos, a responsabilidade civil, no caso, é objetiva, baseada no risco, ante a fatalidade da sujeição dos lesados ao dano ecológico. Basta o exercício da atividade para que o dano nela verificado seja ressarcido. A vítima deverá pura e simplesmente demonstrar o nexo de causalidade entre o dano e a ação que o produziu. Não se cogita de responsabilidade indireta, de sorte que reparará o dano o agente ou a empresa exploradora.

Vem à baila, agora, o problema da responsabilidade do profissional nas atividades modificadoras do meio ambiente. É que, com a edição da Resolução n. 001, de 23-1-1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), tornando obrigatório o estudo de impacto ambiental para certas atividades, consignou-se que referido estudo "será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados" (artigo 7.º).

Como preleciona Paulo Affonso Leme Machado, "a Resolução fala na independência da equipe, porque o EIA não pode ser elaborado só por uma pessoa. Contudo, a independência da equipe pressupõe a independência das pessoas que a compõem" (19). É evidente, completa Arnaldo Wald, "que quem exerce uma profissão pressupõe-se qualificado para a sua prática, devendo ter a habilitação necessária, a perícia, a atenção e a prudência que são exigidas pela lei e pela deontologia" (20).

A responsabilidade profissional tem sido considerada pela jurisprudência como delitual, com fundamento no ato ilícito e não no contrato. O artigo 1.545 do Código Civil cuida da responsabilidade dos médicos, farmacêuticos, parteiras e dentistas, esclarecendo que são obrigados a indenizar os atos provenientes de sua imprudência, negligência ou falta técnica. Trata-se, como se vê, de aplicação de um princípio geral respeitante a todos os profissionais que, no seu mister, hajam culposamente.

Cumprido, destarte, enfrentar essa tormentosa questão, que deve estar afligindo os profissionais que mourejam nas atividades modificadoras do meio ambiente. Referimo-nos à responsabilidade dos profissionais integrantes de empresas de consultoria técnica sobre

problemas ecológicos e que, cumprindo ordens ou obedecendo diretrizes fixadas por seus empregadores ou preponentes, venham, de alguma forma, contribuir para a eclosão de algum prejuízo ao meio ambiente. Ou, então, à situação do profissional que, tendo conhecimento da ilicitude de seu ato, assume o risco de provocar o evento danoso.

Configuremos um exemplo. Como se sabe, dentre outras, dependem de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA) o licenciamento de obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos ou de usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 MW (artigo 2.º, VII e XI, da Resolução CONAMA n. 001, de 23-1-1986).

Pois bem. Determinada empresa de consultoria (X) recebeu a incumbência de elaborar estudos de impacto ambiental para viabilizar a construção de uma usina de geração de eletricidade (Y). Ultimados os estudos e elaborado o relatório de impacto ambiental seguiu-se aprovação do órgão competente. Licenciado e implementado o empreendimento; verificou-se que ele comprometeu, de forma irreversível, o clima e o ecossistema da região, por falha técnica ocorrida na fase do projeto, da construção ou na de operação. Poderão os profissionais que participaram de qualquer dessas fases responder pelo dano ao meio ambiente?

Em primeiro lugar, é preciso não olvidar que nos casos de dano ao meio ambiente a responsabilidade é objetiva, informada pela teoria do risco, sendo suficiente, como vimos, que o prejuízo tenha resultado do exercício de determinada atividade e não do comportamento do agente. O empreendedor é quem recolhe os benefícios de sua atividade. Logo, há de ser ele o indicado a suportar os riscos iminentes à referida atividade, cabendo-lhe, de consequência, o dever ressarcitório, pela simples verificação do nexo causal. Não há se cogitar de responsabilidade da empresa de consultoria ou do profissional que, por falha humana ou técnica, tenha colaborado no desencadeamento do evento danoso, mesmo porque isso implicaria em investigação de conduta culposa, circunstância que se não afeioa com o fundamento da responsabilidade objetiva, que rege a matéria ambiental (21).

Fica ressalvado ao empreendedor, é claro, voltar-se regressivamente contra o causador do dano, alcançando, inclusive, o pro-

(18) WALTER PAULO SABELLA, *A Omissão Administrativa como Causa de Conflituosidade Social*, "in" Revista de Processo, São Paulo, 1985, 38/25.

(19) PAULO AFFONSO LEME MACHADO, *Regulamentação do Estudo de Impacto Ambiental*, loc. cit., pág. 73.

(20) ARNALDO WALD, *Curso de Direito Civil Brasileiro (Obrigações e Contratos)*, 6.ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1983, págs. 373/374.

(21) Ainda recentemente, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por acórdão da Terceira Câmara Civil, na Apelação n. 80.345-1, da Comarca de Santos, rel. TOLEDO CÉSAR, v.u., de 07-04-1987, encampou esse entendimento, ao repudiar discussão de conduta culposa de terceiro nos mesmos autos de processo que apurava responsabilidade civil por danos ao meio ambiente.

fissional que eventualmente tenha se excedido no cumprimento da tarefa a ele cometida e o próprio Estado, que, através de órgão seu, tenha aprovado o estudo de impacto ambiental.

Por derradeiro, de se ter presente que sob o aspecto criminal, tipificado algum delito ecológico — e são raras as previsões normativas de nossa legislação — por ele só responderão as pessoas físicas (profissionais, empreendedores, agentes públicos etc.) que, de qualquer modo, tenham concorrido para a sua verificação, já que no sistema do nosso Direito Penal não há responsabilidade das pessoas jurídicas ou ideais (*societas delinquere non potest*).

IV — PERSPECTIVAS CONSTITUCIONAIS

Jamais se preocupou o legislador constitucional em proteger o meio ambiente de forma específica e global, dele cuidando apenas de maneira diluída e mesmo casual. Sirva de exemplo a atual Carta, que apenas de forma reflexa tutela o patrimônio ecológico, quando, na distribuição de competência, fixa poderes para a União legislar sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde, sobre florestas, caça, pesca, águas e recursos minerais (artigo 8.º, “c”, “h” e “i”), não se utilizando, sequer uma vez, do termo “meio ambiente”!

Dai os aplausos que merece o projeto de Constituição em exame na Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte, que, no Título VIII, referente à Ordem Social, destacou o Capítulo VI para, de forma autônoma, cuidar da tutela do meio ambiente.

A introdução da temática ambiental na Lei Maior Brasileira será um marco histórico de indiscutível valor, constituindo-se num dos fatos mais significativos nos trabalhos desta Constituinte.

Realmente, a nova Constituição é o momento preciso para se estabelecer critérios para o desenvolvimento, para se dar prioridade à qualidade de vida de nossa população, para se criar normas eficazes, que balizem, limitem e responsabilizem a atividade produtora, dando-lhe um substrato social.

E dentre as disposições projetadas se encontra aquela que exige, para a instalação de obras ou atividade potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, o estudo prévio de impacto ambiental, com previsão de publicidade (cf. artigo 255, IV). Com isso estar-se-á dando status constitucional àquele estudo que representa um dos mais formidáveis instrumentos de defesa do meio ambiente. Essa oportunidade não pode ser perdida!

V — CONCLUSÕES

Além de outras conclusões gerais que possam ser extraídas do trabalho, acreditamos oportuno destacar as seguintes:

1.ª) Assim como em outros países, no Brasil o processo de desenvolvimento econômico vem se realizando, muitas vezes, com o sacrifício dos recursos naturais vitais, provocando a deterioração das condições ambientais em ritmo e escala alarmantes;

2.ª) Com a sistemática ação predatória do meio ambiente, a própria vida humana passou a ser agredida, devendo, de consequência, o ordenamento jurídico, a que compete tutelar o interesse público, dar uma resposta coerente e eficaz a essa nova realidade;

3.ª) Dentre os instrumentos colocados à disposição da comunidade para a defesa do meio ambiente ressalta o estudo de impacto ambiental, a ser elaborado antes da implantação de qualquer obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação;

4.ª) A aprovação do estudo de impacto ambiental é pressuposto indeclinável para o licenciamento, influenciando no mérito da decisão administrativa, e constituindo-se na bússola a guiar o rumo norte da confiabilidade da solução;

5.ª) O estudo de impacto ambiental destinado especificamente ao esclarecimento público das vantagens e consequências ambientais do empreendimento, deverá ser acessível ao público;

6.ª) A responsabilidade civil por danos ambientais é objetiva, independentemente, portanto, de conduta culposa do agressor, circunstância que melhor atende aos anseios da comunidade no direito de fruir de um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado;

7.ª) Parte passiva da ação ambiental civil será o responsável pelo dano ou pela ameaça de dano, seja pessoa física, seja pessoa jurídica, inclusive a administração pública;

8.ª) A responsabilidade civil do profissional tem fundamento no ato ilícito, que exige prova de conduta culposa. Não pode, de consequência, ser demandado em ação civil de responsabilidade por danos ao meio ambiente, onde não se questiona a ocorrência de culpa;

9.ª) Parte passiva da ação ambiental penal será apenas a pessoa física que, por conduta dolosa ou involuntária, mas censurável, der causa, por qualquer modo, à verificação do dano;

10.ª) É necessário elevar a tutela do meio ambiente ao plano constitucional, de forma autônoma e global;

11.^a) O projeto substitutivo de Constituição do relator da Comissão de Sistematização, deputado Bernardo Cabral, disciplinou satisfatoriamente a questão ambiental, colocando ao seu abrigo a exigência de prévio estudo de impacto ambiental para a instalação de obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, o que merece os maiores encômios.